

■ **Mateus Coelho Martins de Albuquerque¹**  e **José Carlos Martines Belieiro Junior²** 

Economia, política e democracia:

as sabatinas no Senado Federal dos indicados ao Banco Central nos governos FHC e Lula³

Introdução

O debate sobre as instituições de autoridade monetária ao redor do mundo costuma se concentrar no conflito entre a autonomia técnica institucional e a garantia de gestão democrática que se supõem caber a um órgão público. Uma determinada narrativa pró-mercado tende a, constantemente, exigir que o presidente do Banco Central tenha mais autonomia para sua atuação. Afinal, se esse órgão vai regular o mercado financeiro, que este não seja contaminado pelos interesses políticos, que podem ter decisões que não sejam pautadas pela isenção e pela racionalidade. Este grupo também tende a argumentar que o insulamento burocrático da autoridade monetária garante a continuidade temporal da gestão monetária, protegida da sazonalidade dos ciclos políticos (KEECH, 1995). Outra narrativa tende a exigir maior intervenção do Poder Executivo no Banco Central. Afinal, trata-se de um órgão público e, como órgão público, deve servir ao povo brasileiro, e não apenas ao mercado (MALDONADO FILHO, 2003).

- 1 Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor Universitário. Curitiba, PR, Brasil. E-mail: mateusmartinsdealbuquerque@gmail.com.
- 2 Doutor em Sociologia. Professor no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, Brasil. E-mail: jcmbjunior@yahoo.com.br.
- 3 Os autores são gratos às contribuições, extremamente relevantes, dos editores e avaliadores da Revista Brasileira de Ciência Política.

O Brasil possui um espaço congressional em que este conflito tende a ficar mais aparente. É o da sabatina de aprovação. Essas sabatinas ocorrem na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Após uma arguição, os senadores da comissão votam em aprovar – ou não – o indicado. Caso seja aprovado, o seu nome será colocado a prova no plenário do Senado, que dará a chancela final. Esse mecanismo, inspirado na dinâmica existente no *Federal Reserve* americano, foi implementado pela Constituição de 1988. Desde então, esse palco, pouco explorado pela Ciência Política brasileira⁴, tem comportado o centro do conflito sobre a caracterização do banco central. Assim, fica definido o objeto de estudo desse trabalho: as sabatinas de aprovação dos indicados ao Banco Central do Brasil na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Como recorte temporal, optamos pelos indicados durante os governos FHC e Lula. Esse recorte compreende as sessões de Gustavo Loyola (1995), Gustavo Franco (1997), Francisco Lopes (1999), Armínio Fraga (1999) e Henrique Meirelles (2002)⁵. Por que os governos FHC e Lula? O primeiro foi escolhido por ser o governo em que o Banco Central conquistou, efetivamente, um elevado grau de autonomia de atuação e relevância política. A estabilização econômica, após o Plano Real, está diretamente relacionada a esse maior destaque. Já o governo Lula apresentou uma continuidade quanto à política monetária que se traduz, no quadro maior, como uma ruptura: é a primeira vez em que um governo classificado como desenvolvimentista mantém a autonomia do presidente do Banco Central (RAPOSO, 2011). Acreditamos que esse elemento faz com que a sabatina de Henrique Meirelles ganhe contornos singulares.

Como *corpus* principal dessa pesquisa, faremos uso das notas taquigráficas das sessões, disponíveis no *website* do Senado Federal.

4 Uma das exceções é o trabalho de Braga (2006), sobre a atuação da CAE na questão cambial entre 1995 e 1999.

5 Infelizmente não pudemos analisar a sabatina de Pêrsio Arida (1995) por que sua sabatina não pôde ser encontrada nos arquivos do Senado. A sabatina ocorreu formalmente ainda no governo Itamar Franco, em 13 de dezembro de 1994. (ARIDA, 1994). Esse mesmo fenômeno também ocorreu com Henrique Meirelles: indicado por Lula, sua sabatina ocorreu ainda no governo FHC (SENADO FEDERAL, 2002).

Importante não confundir: a ata das sessões concentra apenas algumas informações básicas, como a lista de presentes e os resultados. Nas notas taquigráficas, temos acesso aos diálogos completos travados pelos senadores e pelo arguido. Não fizemos uso dos vídeos da TV Senado pelo fato de que não foi possível localizar essas gravações. Assim, é importante mencionar que a dimensão interpretativa do trabalho se dará a partir da reprodução textual do que foi dito, sem assimilar impressões imagéticas dos presentes nas sessões.

O problema de nossa pesquisa é “como a atuação dos senadores nas sabatinas dos indicados ao Banco Central durante os governos FHC e Lula refletem os conflitos macroeconômicos de suas épocas?”. Ou seja, o nosso foco para a análise das sessões são os senadores, não o indicado. Isso acontece porque, na maneira como as sabatinas são configuradas, o indicado está passivo à movimentação dos senadores: todas as suas ações são reações ao que é posto a ele. O método de pesquisa deve ser adequado às necessidades apresentadas pelo problema em questão. A Análise de Conteúdo, de acordo com Pinheiro *et al* (2014), é um método que busca compreender os sentidos presentes em formas de comunicação, sejam elas textuais ou verbais. Ela possibilita que o pesquisador sistematize indexadores (que podem ou não ser quantitativos) para destrinchar o texto em suas múltiplas partes. Um de seus principais objetivos é o de racionalizar o que determinado texto quer dizer após a interpretação do que é superficial. Segundo Bardin (1977), a Análise de Conteúdo se divide em três etapas: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, com inferências e interpretações. A primeira envolve a seleção dos textos a serem analisados, a formulações de hipóteses sobre eles e a formulação dos indexadores a serem analisados no próprio texto. A pré-análise se inicia com uma “leitura flutuante”, através de que se tem um primeiro contato com o texto. Em seguida, são selecionados os excertos que serão usados com base nos critérios apontados pelo autor, que não são relevantes aqui, já que todos os textos (no caso, as notas taquigráficas) serão analisados. A partir do que se apreendeu na “leitura flutuante”, é formulada uma hipótese e um objetivo a se extrair do texto. Logo,

ao contrário de outros métodos, aqui a hipótese não precede o contato com o objeto. Ela é formulada a partir desta “primeira impressão”, justamente pelo fato de que este método privilegia o contraste entre a impressão primária e a apreensão detalhada da dimensão textual. Um dos desafios da Análise de Conteúdo é o de, a partir de uma impressão superficial, formular indexadores para compreender uma impressão mais profunda e científica, e observar se esses indexadores suportam ou não esta profundidade.

Com estes indexadores se faz a segunda etapa, a de Exploração do Material, na qual os elementos do texto serão comportados dentro das categorias de indexação. A definição de indexadores precisos que partem de um processo de codificação que reduza situações às palavras é aqui essencial. Na terceira etapa, os índices, agora preenchidos com informações do texto, serão tratados e representados, a fim de, visando um determinado ponto de vista teórico, se formar uma análise. Este quadro geral em três etapas é simples, mas ganha contornos mais específicos conforme a escolha de qual técnica da Análise de Conteúdo será utilizada. Para este trabalho, escolhemos a mais tradicional, a Análise Categorical (BARDIN, 1977). O processo da Análise Categorical envolve a formulação de “unidades de codificação” (os indexadores) e “unidades de contexto”, utilizadas para se compreender os sentidos produzidos pelas unidades de codificação.

No nosso trabalho, as “unidades de codificação” serão formadas pelas categorias temáticas em que serão organizadas, de maneira quantitativa, as perguntas feitas nas sabatinas. Quando procedermos com a análise, essas categorias não serão comparadas, quantitativamente, entre si. Ao invés disso, serão utilizadas como ferramentas descritivas de auxílio à análise. Logo, não serão estabelecidas categorias pré-definidas, com a intenção de avaliar o quanto elas reagem em cada sabatina. Ao contrário, as categorias serão definidas a partir da apreciação inicial sobre as sabatinas, como apontado acima. Já as nossas “unidades de contexto” foram nomeadas por esse estudo como Situações de Conflito. Estas se referem aos momentos em que um dos senadores entram em confronto direto com o arguido, com a presidência da Comissão

ou com o relator. Os “confrontos” são definidos por descontentamentos expressos com a condução da sessão, a função das sabatinas, a escolha do indicado, os modelos apresentados nas respostas anteriores e a política econômica. Além de quantificarmos esses momentos, também os descreveremos textualmente, afinal essas unidades servem para demonstrar o contexto em que as sabatinas ocorreram; logo, seus detalhes fornecem conteúdo qualitativo. É claro que essa escolha de “extração” nos impõe limitações: não conseguiremos avaliar, por exemplo, a origem social dos senadores e seu histórico de votação/atuação. Avaliar a movimentação dos senadores apenas a partir do microcosmo das sabatinas com certeza nos impede de visualizar o quadro geral, mas é possível dizer que isso é particularmente raro (para não dizer, improvável) se tratando de ciência. Nossa contribuição, com esse trabalho, pode não ser o quadro completo, mas contribui para a pintura.

Outro aspecto relevante a tratarmos aqui é a configuração da oposição e da base aliada. Durante as cinco sabatinas analisadas, a coalizão governamental dos partidos presentes nas sabatinas foi representada por PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB; a oposição foi representada por PT, PSB, PDT e PPS. O PFL chegou a se retirar do governo FHC, mas somente após a última sabatina do governo (de Armínio Fraga, em 26 de fevereiro de 1999). A única sabatina do governo Lula foi realizada no final do governo FHC (de Henrique Meirelles, em 17 de dezembro de 2002). Consideramos então representantes na sabatina da base aliada os partidos que formaram a coalizão de Lula no início de seu mandato: PT, PSB, PDT, PPS e PTB. A oposição foi representada por PSDB, PFL, PMDB e PPB. PMDB e PPB ingressariam oficialmente no governo Lula meses após a sabatina. Concomitantemente, PDT e PPS passariam para a oposição (FIGUEIREDO, 2012).

O Banco Central e o Senado

O Banco Central do Brasil foi criado em 1964, pela administração do Presidente Castello Branco. O Banco passou a controlar a emissão de moeda, função antes destinada ao Tesouro Nacional,

e também passa a ser o banco do governo, função antes exercida pelo Banco do Brasil. Para Raposo (2011), a submissão das autoridades monetárias ao poder executivo está relacionada à ascensão do keynesianismo como linguagem social e econômica. A principal função dos Estados, ao assumir esse aspecto, era promover o pleno emprego e o crescimento econômico. No Brasil pré-64, a adoção desta linguagem mitigou a autoridade monetária à chancela de outros setores, como o Ministério da Fazenda, o Banco do Brasil e, posteriormente, a Superintendência da Moeda e do Crédito, a SUMOC (RAPOSO, 2011).

A intenção de conservar autonomia institucional, presente na fundação do Banco Central, não foi mantida em todos os momentos dos seus mais de cinquenta anos de história. Uma relação trazida por Raposo (2011) demonstra que os governos de caráter desenvolvimentista intervieram com afincamento no Banco Central, enquanto os governos de caráter liberal/neoliberal garantiram mais autonomia. O governo de Lula da Silva (2003-2010) representa, então, uma ruptura dessa relação, sob muitos aspectos.

Após a redemocratização, o Banco Central do Brasil passou a desempenhar a função tríplice da maioria das autoridades monetárias do capitalismo. Essa função é descrita por Lourdes Sola:

O *status* que tem hoje um banco central moderno - como instituição pública não orientada pela maximização do lucro - é resultante de um processo histórico evolutivo, ancorado nas regras e nas instituições que sustentam suas três funções básicas: a de banco do governo, a de detentor do monopólio da emissão de moeda e a de banqueiro do sistema bancário. (SOLA, 2011, p.79-80).

Alguns fatores contribuíram para a constituição do “tênue consenso, entre os tecnocratas econômicos e os políticos mandatários (especialmente no Executivo Federal)” (TAYLOR, 2011, p.200), que possibilitou a execução plena dessas funções. A noção da estabilização como prioridade do governo só pode ser dada

por todo um cenário, orquestrado em causas e consequências, que pendiam para esse direcionamento. Outro fator influente para a mudança nas políticas econômicas – e, consequentemente, no perfil do Banco Central – após a redemocratização é a reconfiguração das atribuições da autoridade monetária no mundo todo. Sola (2011) demonstrou como o mundo, após o abandono dos acordos de Bretton Woods⁶, ampliou o papel da autoridade monetária: com o capital internacionalizado, os bancos centrais passam a atuar também no cenário externo, tornando menos rígidas as barreiras que antes separavam público e privado. Há intensa relação entre essa maior autonomia do Banco Central do Brasil com a demanda internacional por uma regulamentação “sem fronteiras”, o que pode significar, em muitos casos, “sem intervenção de governos”.

Em um sistema em que não há um governo mundial, a capacidade de governança se localiza em múltiplos *loci* de autoridade monetária (e fiscal), pública e privada, nacional e transnacional. (...) Nesse quadro, os agentes econômicos privados que operam no mercado cambial, e no mercado de títulos soberanos, têm o poder de adjudicar a credibilidade das políticas monetária e fiscal de cada país; e o fazem por meio de julgamentos de mercado. (...) Esse tipo de poder reflete uma transformação estrutural sem precedentes, que caracteriza a era do capital globalizante: a emergência da autoridade privada como parte integrante do sistema de governança global, ambiente no qual os bancos centrais passaram a operar (SOLA, 2011, p.91).

Para Sola *et al* (2002), a concepção de “autoridade monetária”, dada aos bancos centrais, passa por duas dimensões. A primeira é a dimensão coercitiva, em que essas instituições podem operar no sentido normativo e punitivo para regular o sistema financeiro,

6 Acordos econômicos internacionais estabelecidos nos Estados Unidos em 1944, que fortaleciam a intervenção governamental na economia. Têm fim em 1971, com a crise do petróleo, culminando no fim da conversão do dólar para ouro.

em graus variados. A outra é a do cultivo de práticas voluntárias dos agentes privados, que surgem através de um cálculo racional, a partir da condição do Banco Central de monopolizador do crédito. Assim, é plausível assumir que a autoridade monetária possui uma autoridade política e um poder econômico. Essas dimensões só passam a ter sentido social quando há uma consciência coletiva de que a estabilidade dos preços é um bem público. A garantia dessa estabilidade, ao redor do globo, tem estado atrelada a um suposto insulamento técnico da autoridade monetária. Como garantir o funcionamento de uma democracia, com instâncias consultivas amplas e, conseqüentemente, mais atores políticos opinando e divergindo, em paralelo ao insulamento técnico? Essas questões, como bem apontam os autores, não são próprias da economia, que tende a mitigar o discurso político dos processos técnicos, formulando uma lógica meramente operativa.

Em primeiro lugar, é importante desconstruir – e aqui fazemos novamente eco a Sola (2011) – a ideia de que as decisões macroeconômicas são puramente técnicas, por mais insuladas que estejam da disputa política. Esse insulamento por si só é uma decisão política e ideológica, que atende a interesses dos agentes no poder. Em segundo lugar, é necessário apontar que não é apenas a autonomia ou não que caracteriza o Banco Central como uma instituição democrática. Whitehead (2002) apontou que existem duas características que medem a democracia de uma autoridade monetária: a construção de mecanismos que permitem aos agentes no poder – e, indiretamente, a população que os elegeu – a interferir no banco; e o modo como essa instituição se comunica, fazendo de sua população informada sobre as suas decisões. Em resumo, é preciso analisar essa instituição sob a ótica de como ela, apesar de sua intensa especificidade técnica, presta contas à democracia.

Entretanto, este fenômeno ocorre após as decisões já terem sido tomadas. Segue questionável como compatibilizar decisões ditas técnicas com processos democráticos. Como o próprio Whitehead (2002) levanta, trata-se de um equilíbrio delicado. No Brasil, existem mecanismos de vinculação do BC à vontade popular: além de ter de

ser indicado diretamente pelo Presidente da República, o candidato indicado deve passar por sabatina na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal para ser aprovado à Presidência do Banco. Ao mesmo tempo, por mais impactantes que sejam no dia-a-dia popular, existe a impressão de um afastamento das decisões do BC na agenda cotidiana. Sola *et al* (2002) aponta que, por vezes, a linguagem política é vista como um problema, como algo que contamina negativamente as decisões técnicas. Evitar o “populismo” é a justificativa dada para que se garanta a autonomia.

O conceito de autonomia foi criticado por autores como Crocco e Jayme Jr (2003). Segundo eles, a razão de sustentação desta autonomia se dá na tentativa de conquistar legitimidade da autoridade monetária para com os agentes privados. Para os autores, o que se pautou por “autonomia” na América Latina não se tratou de autonomia de fato, e sim de independência. Quando um ator tem o poder de decidir a taxa de juros e a emissão de moeda, ele não possui apenas controle dos meios, a partir de seu conhecimento técnico, mas também define parte preponderante dos fins. Os presidentes do BC não são apenas operadores, tomam decisões políticas. Os mecanismos legislativos de controle e fiscalização não garantem uma autonomia que seja democrática e vinculante, já que os agentes podem agir conforme seus interesses privados. Segundo Minella (1988), um dos aspectos essenciais do Banco Central é o de salvaguarda dos bancos privados. O autor apontou quatro ações que o Banco Central toma nessas situações: empréstimos às instituições financeiras em crise; estímulos às fusões; intervenção na administração dos bancos e, por último, liquidação. Minella (1988), que concentrou sua pesquisa entre os anos de 1966 e 1979, informa que nesse período foram realizadas 192 intervenções e liquidações.

A participação direta no processo de concentração do sistema bancário, com o poder de “decidir” quais bancos seriam liquidados e quais seriam salvos, além de estimular, em outros casos, situações de fusão, não é a única relação contraditória entre o Banco Central e o sistema financeiro privado. Minella (1988) também aborda uma forte presença dos intelectuais orgânicos (em suas palavras) desses

bancos em cargos públicos decisivos da economia nacional. “Incrementa-se, dessa forma, o poder de determinação de um banco ou um grupo de bancos ou banqueiros sobre recursos bancários e financeiros e sobre a política a ser adotada para o setor” (MINELLA, 1988, p.163-163). A gestão da regulamentação bancária e da política monetária por parte das agências públicas perpassa diretamente o debate sobre as mudanças no processo formativo-ideológico destes gestores na academia, debate conectado com o processo de fortalecimento do papel dos economistas como operadores técnicos da atividade política brasileira ao longo do século XX.

Em Loureiro (1997), é possível observar uma grande mudança formativa dos economistas pós-1964. Um seminário organizado por Delfim Netto na USP, em 1970, daria o novo caráter da formação econômica brasileira: uma formação voltada ao governo e à macroeconomia. Assim, ao invés de profissionais oriundos de outras áreas de estudo que tornaram por “virar” economistas (Furtado e Bulhões eram inicialmente juristas, Gudín e Simonsen, engenheiros), o principal centro de formação de economistas no Brasil passou a ser a universidade⁷. Essas universidades iniciaram um processo de internacionalização dos economistas no Brasil, através da captação de verbas de grandes fundações internacionais e envio de professores para doutoramento nos Estados Unidos, concretizando um padrão formativo para esses economistas, especialmente em escolas privadas como a FGV e EPGE, que mantiveram o caráter “privatista”, monetarista e ortodoxo de seus fundadores.

Essa diferença formativa não é mero detalhe, pois estabelece uma reconfiguração do perfil dos agentes econômicos que atuavam na Nova República, como uma nova elite política:

Se no passado a maioria dos Ministros da Fazenda provinha de partidos políticos ou do meio empresarial e, quando tinham títulos universitários, eram engenheiros ou advogados, hoje em dia, como se verá, tal maioria é formada de economistas,

7 A autora traz o dado de que, em 1968, havia 84 cursos de Economia e 17 mil estudantes matriculados. Em 1980, esses números subiram para 129 cursos e 62 mil estudantes (LOUREIRO, 1997, p.64).

muitos diplomados no exterior. Também os postos de direção do Banco Central são ocupados predominantemente por economistas. Em um total de 68 dirigentes do banco (presidentes e diretores) dos quais se conseguiu informação, 39 são economistas. Ou seja, quase 60%. (...) Em outras palavras, além de consolidar padrões relativamente homogêneos de formação dos economistas, a internacionalização da ciência econômica inaugura novas formas de acesso ao poder e de legitimação da elite dirigente. A notoriedade acadêmica e garantida por fortes vínculos com o circuito internacional, e a visibilidade que ela propicia na imprensa, no meio empresarial e político no Brasil é grande (LOUREIRO, 1997, p.78-79).

Belieiro Jr e Backes (2017) afirmam que o período de redemocratização dos anos 80 deu aos economistas centralidade no debate nacional, devido à hiperinflação. Assim, as decisões tomadas por esses economistas passam a influenciar diretamente as decisões políticas, tornando-se o centro da análise política brasileira no período. De acordo com Loureiro (1997), esses economistas seriam selecionados não mais por suas relações políticas, mas sim pela formação técnica. Novamente, a importância da internacionalização da carreira para o estabelecimento de uma nova política de recrutamento. O perfil de carreira “economista-dirigente político”, de um acadêmico recrutado para exercer postos no governo, passaria a ser o padrão da economia brasileira. Esse perfil se dá pela formação universitária (com provável doutorado nos Estados Unidos), o ingresso na carreira acadêmica no eixo Rio-São Paulo, o recrutamento para alto cargo no governo e, ao fim, o ingresso nas consultorias privadas. Se observarmos apenas os economistas estudados neste trabalho, veremos a comprovação desse recorte: apenas Gustavo Loyola não realizou o seu doutoramento nos Estados Unidos (mas o fez na FGV, que se encaixa no mesmo perfil acadêmico) e apenas Henrique Meirelles seguiu atuando no setor público após deixar cargo (no Comitê Público Olímpico e, posteriormente, no Ministério da Fazenda).

Codato e Cavalieri (2015) demonstram um processo de homogeneização de carreiras dos recrutados para ocupar cargos decisórios da política monetária. Dos 39 economistas que passaram pelas diretorias do Banco Central entre 1995 e 2014, 21 tiveram formação em universidades de tradição ortodoxa/monetarista. Metade destes diretores possui doutorado, sendo que a maioria destes fez carreira no setor privado, e não na vida acadêmica. Ainda no universo dos que possuem doutorado, 75% cursaram em universidades estadunidenses de perfil ortodoxo. Dos três que cursaram doutorado no Brasil, apenas um não o fez em um curso de tradição ortodoxa. Somados, os de formação completamente filiada à economia ortodoxa totalizam 84% dos que alcançaram o título de doutor.

A hegemonia da formação dos economistas que ocupam posição de poder político no Brasil é significativa, quando se pensa no protagonismo assumido por esses economistas nos últimos vinte anos no Brasil. Quando se reflete sobre os governos de FHC e Lula, se visualiza que os economistas tiveram forte participação nas instâncias decisórias, seja no debate sobre a estabilização no governo FHC, seja no debate por mais desenvolvimento econômico e social no governo Lula. A questão, como vemos em Belieiro Jr. e Backes (2017), é que o processo de redemocratização pós-1988 inseriu esses atores em um novo contexto: sua capacidade técnica era mais necessária que nunca, tendo em vista o grande dilema da inflação. Ao mesmo tempo, a chegada de uma democracia impunha a esses atores demandas de maior responsividade social, ou seja, maior participação pública no debate econômico.

Com a Constituição de 1988, novos mecanismos de controle do legislativo sobre o executivo foram criados. Quando o Banco Central foi criado, em 1964, o Poder Executivo Federal obteve a prerrogativa de escolher seu presidente e seus diretores. A novidade apresentada em 1988 foi a necessidade de o indicado à Presidência do Banco Central ser aprovado pelo plenário do Senado Federal, como competência indicada no artigo 52 da nova Carta Magna, que trata das funções do Senado. No inciso III do artigo fala-se em “aprovar publicamente por voto secreto, após arguição pública a

escolha de: d) presidente e diretores do Banco Central”. Os incisos VI, VII, VIII, IX e XV também apresentam tarefas econômicas da Casa, como avaliação da dívida mobiliária, das dívidas estaduais, de acordos financeiros internacionais e do Sistema Tributário Nacional.

O Senado delega parte dessa função para uma de suas comissões permanentes, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que sabatina os indicados sobre as temáticas econômicas mais relevantes do momento, para depois aprovar ou não o indicado. Tendo o parecer favorável da Comissão, o nome do candidato à vaga segue para o Plenário. Até 2018, ano em que este trabalho foi produzido, todos os indicados haviam sido aprovados pela Comissão e pelo Plenário. Em 2018, a CAE possuía 27 membros titulares, mais 27 suplentes, mas este número variou durante as diferentes legislaturas. Suas competências, regidas pelo artigo 99 do Regimento Interno do Senado Federal, incluem o debate sobre legislação econômica; a convocação de Ministros da Fazenda, do Planejamento e do Presidente e diretores do Banco Central; a promoção de audiências públicas e as sabatinas aqui estudadas. A CAE também sabatina os indicados ao Tribunal de Contas da União (TCU). Segundo afirma Lemos (2008), em um estudo sobre o funcionamento das comissões do Senado nos anos 90, a CAE vinha sendo considerada por 35,3% dos senadores como a comissão mais relevante da Casa, atrás apenas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, considerada a mais importante por 58,8% dos senadores.

As Comissões do Senado são definidas no artigo 90 do Regimento da Casa. Suas funções passam pela aprovação de leis, audiências públicas, sabatinas com ministros de Estado, promoção de debates sobre temas encaminhados, entre outras. Em 2018, enquanto este trabalho era escrito, o Senado possuía catorze comissões permanentes e sete comissões provisórias, criadas para tratar de temas específicos. Lemos (2008) observou que uma grande minoria dos projetos legislativos parte das comissões, mas que esses têm ampla taxa de aprovação, indicando que o caminho das comissões apresenta uma maior probabilidade de que um projeto vire lei. Um

número muito grande de comissões, apesar de garantir maior pluralidade de temas, torna mais amortecido o processo parlamentar, assim como a permissão para que um parlamentar participe de muitas comissões. Outro ponto destacado por Lemos (2008) é o de não haver uma homogeneidade de posições nas comissões do Senado Federal, tendo em vista que o número de membros das comissões é previamente estipulado, seguindo a proporcionalidade dos partidos na Casa. Isso garante a presença de uma ampla gama de partidos nas Comissões.

Um ponto relevante para se avaliar a atuação do Senado é a mudança no perfil dos senadores no período posterior à redemocratização, como mostram Codato, Massimo e Heinz (2016). Os autores demonstram que houve uma clara expansão das carreiras técnicas (economistas, engenheiros, administradores, contadores e afins) em relação aos outros períodos da República, mesmo que ainda haja dominância dos oriundos das ciências jurídicas. Formado em sua maioria por empresários, o Senado tem um grau de formação educacional consideravelmente mais elevado que o resto da população, com apenas 7,8% dos Senadores não possuindo o ensino superior. O Senado segue uma casa de concentração de elites. Entretanto, essas elites apresentam um caráter diferenciado: além de um crescimento de formações não jurídicas na Casa, há uma redução da média etária e uma valorização da política regional na carreira do Senador. Contudo, o fato de um senador ter construído carreira em seu estado antes de alavancar-se para o Congresso não o impede de exercer uma atuação mais partidária do que regional. Se um senador faz parte da base aliada, ele tende a apoiar o Executivo nas decisões. As decisões giram em torno do Executivo federal com mais intensidade que do Executivo de seu estado de origem (NEIVA; SOARES, 2013).

Analisamos aqui mudanças nas carreiras de economistas e senadores. É possível avaliar a fiscalização dos senadores sobre atuação dos economistas na gestão pública como *accountability*? Segundo Arato (2002), a *accountability* faz parte da dimensão representativa, sendo um mecanismo por onde a população exige respostas de seus

representantes. Nas democracias modernas, nada impede o representante de agir de forma contrária ao interesse de seus eleitores, a não ser o cálculo racional de que isso lhe trará perdas futuras (como a possibilidade de se reeleger). Essa prestação de contas é o momento em que o representante avalia se suas ações estão ao agrado de seus eleitores ou não. A *accountability* política é uma dimensão de extrema importância na democracia moderna, justamente por reforçar os elos entre representantes e representados, garantindo que o poder dos primeiros não emane de nada além do povo. O constitucionalismo, ao criar regramentos universais que restringem a atuação do representante, é o meio pelo qual a *accountability* vai se tornar compulsória. É uma ferramenta de interesse do representante, por dar mais munições ao seu cálculo, e do interesse da sociedade, por solidificar as instituições democráticas.

Seguindo o pensamento de O'Donnell (1998), podemos caracterizar as sabatinas como uma tentativa de *accountability* horizontal. A *accountability* surge, de acordo com o autor, como uma resposta aos conflitos das três tradições que cunham nosso sistema político: a liberal, a republicana e a democrática. Esses conflitos constantemente demandam mecanismos de interação pública e privada. Os mecanismos verticais são aqueles que partem diretamente do privado ao público. As eleições podem ser caracterizadas como *accountability* vertical: é o poder emanando da população ao Estado. Mas existem mecanismos intra-institucionais, em que as próprias instituições realizam essa conferência de funcionamento. Essa *accountability* horizontal está presente em uma situação na qual o poder legislativo – o Senado, por exemplo – realiza um processo de questionamento sobre a política econômica indicada pelo executivo. Entretanto, há limites nessas ferramentas: a *accountability* horizontal completa é caracterizada por poderes de delegação e retirada de autoridade (CARNEIRO, 2004). O próprio O'Donnell, ao falar dos limites da *accountability* horizontal, menciona a disposição para vigiar e punir a atuação pública.

O debate sobre a *accountability* no Brasil também perpassou perspectivas críticas. Para Diniz (2000), a *accountability* surge em

um contexto que evoca as razões de Montesquieu: que o poder deve ter mecanismos para fiscalizar o próprio poder. No Brasil, existiria um grande “déficit de *accountability*”, justamente porque o processo de redemocratização e a adoção de mecanismos para tornar o Estado mais eficiente geraram um insulamento burocrático, que refreiam a prestação de contas e maior intervenção substancial da população nos trâmites estatais. O Estado brasileiro tem um problema de substância, que é uma reduzida capacidade de executar e fiscalizar políticas, fazer com que elas deixem a dimensão abstrata das formulações. A Nova República, negociada com os que formavam o Estado ditatorial no Brasil, representaria, na visão da autora, uma acentuação do poder despótico estatal, através de uma hiper-concentração de poder em poucas burocracias que administram a coisa pública e que, além disso, tem pouca capacidade de execução. O aumento dos poderes legislativos do executivo representaria o caso mais paradigmático disso⁸. A autora crê em um “comportamento czarista” do Poder Executivo que, no geral, não assume responsabilidades ou presta contas sobre seus atos. Para a autora, a *accountability* horizontal não existiria de fato no Brasil pela ausência de mecanismos de regulação com ampla participação da população.

As Sabatinas

Neste excerto, trataremos das cinco sabatinas que foram analisadas no estudo. Demonstraremos, através de gráficos e tabelas, a evolução dos temas ao longo do processo das sabatinas. Também demonstraremos a evolução do envolvimento dos partidos em Situações de Conflito. Infelizmente, o espaço limitado de páginas nos impediu de reproduzir aqui a descrição das Situações de Conflito de cada uma das sabatinas. Descreveremos brevemente aqui os contextos de indicação de cada um dos indicados e sua posterior aprovação.

8 A autora traz o dado de que o governo FHC emitiu 70% das Medidas Provisórias expedidas nos anos 90. 78% das leis aprovadas entre 1989 e 1993 partiram do Poder Executivo.

Gustavo Loyola já havia tido carreira no Banco Central. Em 1990, durante a gestão de Ibrahim Eris na presidência do BCB, assumiu a Diretoria de Normas. Em 1992, já no governo Itamar Franco, assumiu, pela primeira vez, a presidência da instituição. Saiu do cargo em 1993, após discordar com o presidente sobre a taxa de juros e a política de mudança nos funcionários do segundo escalão sem consultar os ministros. A partir dessa experiência, foi trabalhar no mercado privado, quando fundou a MCM Consultoria. Seu convite para o retorno ao cargo, em 1995, veio em contexto de crise: seu antecessor, Pérsio Arida, vinha sendo acusado pela imprensa de liberar informações privilegiadas quanto à mudança na taxa de câmbio ao banco BBA. O anúncio de Loyola também foi bastante tumultuado, já que ele foi acusado pela imprensa de realizar o anúncio de sua entrada aos seus sócios da MCM antes de os mercados fecharem, indicado um possível repasse de informações privilegiadas. A sua sabatina ocorreu no dia 8 de junho de 1995. Ao todo, 26 Senadores votaram, sendo 24 votos favoráveis e 2 contrários à Loyola. À tarde, Loyola foi aprovado no Plenário do Senado Federal com 45 votos favoráveis, 12 contrários e uma abstenção. Loyola foi empossado no dia 13 de junho de 1995.

Filho de Guilherme Arinos, um dos fundadores do BNDES, Gustavo Franco cursou sua graduação e mestrado em economia na PUC-Rio. Realizou seu doutoramento em Harvard. Como professor da instituição em que se graduou, Franco foi convidado pelo então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso para integrar a equipe do Real. O então presidente do Banco Central Pedro Malan o empossa como Diretor de Assuntos Internacionais da instituição. No governo FHC, foi mantido no cargo. Nesta diretoria, obteve bastante destaque, especialmente como defensor da paridade cambial. Em julho de 1997 foi indicado para substituir Gustavo Loyola no cargo. O mesmo havia passado por inúmeros enfrentamentos no cargo, especialmente no que se refere a liquidações de bancos públicos e privados ligados a lideranças regionais, como o senador baiano Antônio Carlos Magalhães. O resultado final foi de 21 votos favoráveis e 6 votos contrários, e a comissão

aprovou o nome de Gustavo Franco. Cinco dias depois, o nome foi aferido pelo plenário do Senado Federal, que o aprovou por 56 votos favoráveis e 10 votos contrários. Gustavo Franco tomou posse no dia 21 de agosto de 1997.

Filho de Lucas Lopes, ministro do governo Vargas, Francisco Lopes possui sólida carreira acadêmica. Com doutorado em Harvard, lecionou na UnB e na PUC-Rio, e foi diretor de pesquisa do Instituto de Pesquisas (IPES). Foi assessor do ministro do planejamento João Sayad em 1986, durante a presidência de José Sarney. Com a vitória de Collor nas eleições, retirou-se do governo e passou a trabalhar no mercado privado. Sem compor a equipe do Real, foi consultado em algumas reuniões para a formulação do plano. Em 1995, tornou-se diretor do Banco Central. Dentro da instituição, é creditada a ele a criação do Comitê de Política Monetária (COPOM). No final de 1998, com a forte crise cambial oriunda das crises russa e asiática, e com a recusa de Gustavo Franco em mexer no câmbio, foi convidado para assumir a presidência do BC. Antes de sua sabatina, quando ocupou o cargo como interino, aprovou o modelo de banda diagonal endógena. A nova regra não foi bem sucedida – ocasionando novos ataques cambiais – e durou apenas três dias, quando o BC decidiu optar pelo câmbio flutuante. Sua sabatina ocorreu em 26 de janeiro de 1999. Francisco Lopes já estava, como interino, há 18 dias no cargo. O arguido foi aprovado pelo placar de 23 a 2. Lopes teve seu nome avaliado pelo plenário da casa, em sessão rápida, no dia 28 de janeiro. Os senadores da oposição o pouparam de críticas, direcionando seus posicionamentos ao governo. Lopes foi aprovado com 67 votos favoráveis e 3 votos contrários, mas não chegou a assumir o mandato. Poucos dias após a aprovação, Lopes foi demitido do cargo. A razão seriam os constantes ataques cambiais que o Brasil continuara a sofrer. Após o seu sucessor assumir, Lopes seria acusado de vender dólar a um preço abaixo da cotação aos bancos Marka e Fonte Cindam. A razão seria compensar esses bancos por suas perdas durante a crise cambial. O processo durou quase duas décadas.

Armínio Fraga se graduou na PUC-Rio e fez mestrado na mesma Universidade. Realizou o seu doutoramento na Universidade de Princeton, nos Estados Unidos. Após um período trabalhando no mercado financeiro brasileiro, retornou aos Estados Unidos para trabalhar no banco de investimentos Solomon Brothers. De volta ao Brasil em 1991, assumiu a Diretoria de Operações Internacionais do Banco Central, a convite do então ministro da economia Marcílio Marques Moreira. Com o *impeachment* do presidente Collor, retornou aos Estados Unidos, quando foi contratado por George Soros para assumir o Soros Fund. No Soros, tornou-se diretor do Quantum Funds, braço do Soros ligado a investimentos em países subdesenvolvidos. Com a saída de Gustavo Franco, em janeiro de 1999, recebeu convite do presidente FHC para assumir a presidência do Banco Central. Recusou. O convite tornou a ser feito com a saída de Francisco Lopes. Dessa vez, aceitou. Seu envolvimento profissional com especuladores focalizados diretamente em países como o Brasil envolveu a sua indicação em polêmicas e dilemas éticos e morais. Sua sabatina aconteceu no dia 26 de fevereiro de 1999.

Após a sabatina, houve o escrutínio, em que Fraga foi aprovado por 21 votos favoráveis defronte a 6 contrários. No dia 4 de março, o nome de Fraga foi aprovado no plenário do Senado Federal, por 57 votos a favor e 20 contrários. Conturbada, a sessão durou mais de duas horas, com muitas provocações entre oposição e base aliada. Em 8 de março, Fraga e sua equipe foram oficialmente empossados.

Henrique Meirelles nasceu em uma família com ampla influência política no estado de Goiás. Durante a juventude, foi liderança no movimento estudantil secundarista. Mudou-se para São Paulo, onde graduou-se em Engenharia Civil pela USP. Logo após a formatura, ingressou no mercado financeiro. Enquanto trabalhava no setor, fez mestrado em Administração de Empresas pela UFRJ. No início da década de 80, foi contratado a trabalhar na filial brasileira do Boston Bank. Viajou até os Estados Unidos, onde cursou especialização em Administração em Harvard. No retorno ao Brasil, assumiu a presidência da sessão brasileira do banco. Em 1996 chegou ao topo da carreira, ao assumir a presidência global do Boston Bank. Também

assumiu a presidência da Associação Brasileira de Bancos Internacionais. Em 1999, recebeu o título de doutor *honoris causa* do Bryant College. No mesmo ano, capitaneou a fusão do Boston Bank com o Fleet Bank, assumindo então a presidência do FleetBoston Financial. E 2002, retornou ao Brasil com a intenção de concorrer a um cargo público. Filiou-se ao PSDB (após ser sondado por diversos partidos) para concorrer ao cargo de deputado federal, e foi eleito, com a maioria dos votos em seu estado, Goiás. Surpreendeu a todos ao aceitar o convite do vencedor do pleito presidencial, Lula da Silva, ao cargo de presidente do Banco Central. O partido de Lula derrotara o PSDB de Meirelles nas eleições. Sua sabatina ocorreu antes mesmo da posse de Lula, em 17 de dezembro de 2002.

A votação da sabatina totalizou 26 votos, sendo 21 favoráveis e 5 contrários. No dia seguinte, o nome de Meirelles foi aprovado pelo Senado Federal, por 39 votos a 12. Henrique Meirelles tomou posse no dia 2 de janeiro de 2003, sem discurso, durante a solenidade de posse de Antonio Palocci no Ministério da Fazenda.

Ao todo, realizando o processo de Pré-Análise descrito por Bardin (1977), identificamos 17 temas nas perguntas realizadas nas sabatinas. Abaixo, descreveremos o que cada um destes temas significa:

- “Relações Público-Privadas” versa sobre as propostas de instauração de uma “quarentena” para os indicados do Banco Central, sobre os funcionários do BC se relacionarem com empresas privadas e as questões éticas da relação entre a autoridade monetária pública e o sistema financeiro privado, e as movimentações financeiras e profissionais do indicado;
- “Juros e Crescimento Econômico” é um indexador criado para as questões acerca dos juros, do aquecimento do consumo, do crescimento do PIB, da ortodoxia econômica como via adotada e de incentivos ao crescimento para determinados setores;
- “Regulação do Sistema Financeiro” trata das “contas fantasmas”, da privatização dos Bancos Estaduais, da internacionalização do sistema bancário privado, do incentivo à

concorrência e aos pequenos bancos e da relação com a especulação financeira, também incluindo perguntas específicas sobre os programas PROER e PROES;

- “Gestão do Banco Central” são perguntas sobre o gerenciamento do quadro de funcionários e dos cortes de gastos impostos à instituição, sobre a fiscalização de possíveis fraudes dentro do BC e questões administrativas internas da instituição;
- “Questão Regional” trata de incentivos a regiões específicas do país;
- “Política cambial” trata das relações de emissão de moeda e regulação da taxa de câmbio referente ao real;
- “Desindexação” versa sobre o processo de desindexação dos contratos na economia brasileira;
- “Inflação” se refere aos questionamentos sobre retorno de inflação no Brasil;
- “Senado e Banco Central” são perguntas e comentários sobre os limites da fiscalização do Senado no Banco Central, como a insuficiência das sabatinas;
- “Privatizações” trata de questionamentos sobre a possibilidade de se privatizarem empresas estatais (excetuando os bancos públicos estaduais, inclusos no indexador “Regulação do Sistema Financeiro”);
- “Legado do Real” se refere a perguntas sobre avaliação geral do plano ou sobre seu histórico (como quem esteve envolvido em sua elaboração, etc.);
- “Dívida Pública” são perguntas sobre a dívida externa e interna brasileira;
- “Avaliação do Governo” se refere aos questionamentos de ponderações gerais sobre o governo, sobre como classificá-lo;
- “Desigualdade Social” aborda questionamentos sobre as diferenças nos níveis de renda e qualidade de vida na população brasileira;
- “Relações Internacionais” abarca perguntas sobre a soberania do Banco Central quanto à condução de sua política

monetária em relação a entidades (governos, autoridades monetárias, credores, agências de risco) internacionais;

- “Questão Partidária” abarca questões referentes à vinculação do arguido com determinado partido e como isso afetaria sua política.

Abaixo, compilamos a média de perguntas, de perguntadores e de Situações de Conflito gerados por cada partido. Através desta tabela, é possível observar a atuação geral dos partidos nas cinco sabatinas analisadas. Na tabela, não é possível identificar as diferenças entre as sabatinas, e sim o caráter total de cada partido nas sabatinas.

Tabela 1 – Informações gerais das sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Arminio Fraga e Henrique Meirelles

	Média de Perguntas	Média de Senadores Perguntando	Média de Situações de Conflito
PT	14,6	3,2	3,2
PSB	3	1	0,8
PDT	3	0,6	0,6
PPS	0,8	0,4	0,2
PTB	0,8	0,4	0
PSDB	4,8	2,8	0,8
PMDB	11,8	3,8	1,2
PPB	1,6	0,8	0,2
PFL	7,2	2,8	0,2
Total	47,6	15,8	7,2

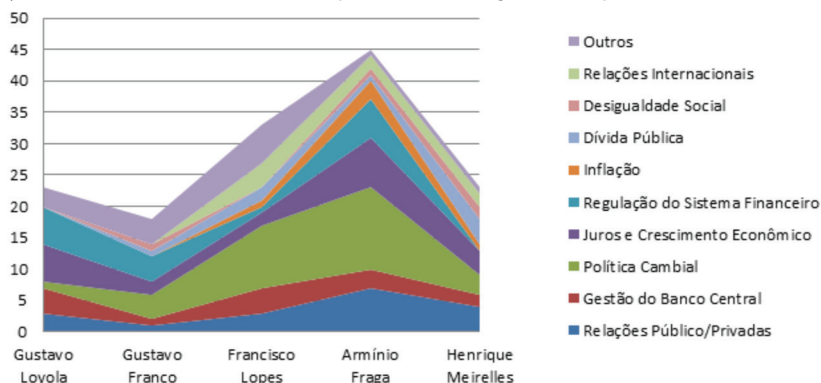
Fonte: Notas Taquigráficas das Sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Arminio Fraga e Henrique Meirelles (disponíveis no *website* do Senado Federal)

A natureza metodológica deste trabalho impõe certas limitações à avaliação geral dos dados coletados. Como o método permitiu a criação de múltiplos indexadores posteriores à análise, aqui não cabe a comparação entre os indexadores por si, e sim expô-los temporalmente, como um recurso a contribuir para a observação qualitativa. Esses dados podem ilustrar, em retrospecto histórico,

as diferentes temperaturas entre as sabatinas, como reflexo dos conflitos macroeconômicos atuando através dos senadores.

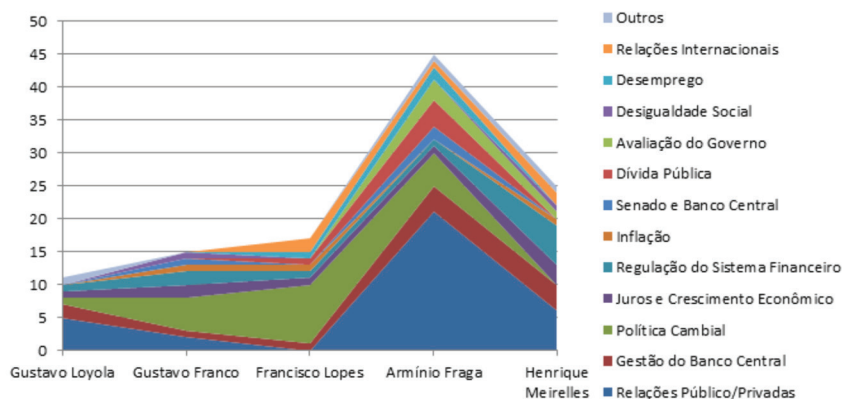
Nos dois gráficos abaixo, está exposta a evolução dos indexadores ao longo das cinco sabatinas que pudemos avaliar. Separamos essa evolução entre a base aliada e a oposição. É importante frisar o que as categorias “Base Aliada” e “Oposição” significam quando se trata dos partidos presentes nas sabatinas: a base aliada durante as sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes e Armínio Fraga era formada pelo PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB, e a oposição por PT, PSB, PDT e PPS. Já durante a sabatina de Henrique Meirelles, a base aliada era formada pelo PT, PSB, PDT, PPS e PTB, enquanto a oposição era composta pelo PSDB, PFL, PMDB e PTB. Para fins gráficos, categorizamos “Outros” os indexadores que apareceram em menos de três sabatinas no gráfico da Figura 1; e em menos uma ou nenhuma sabatina no gráfico da Figura 2.

Figura 1: Evolução dos temas abordados pela Base Aliada nas sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles



Fonte: Notas Taquigráficas das Sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles (disponíveis no [website](#) do Senado Federal)

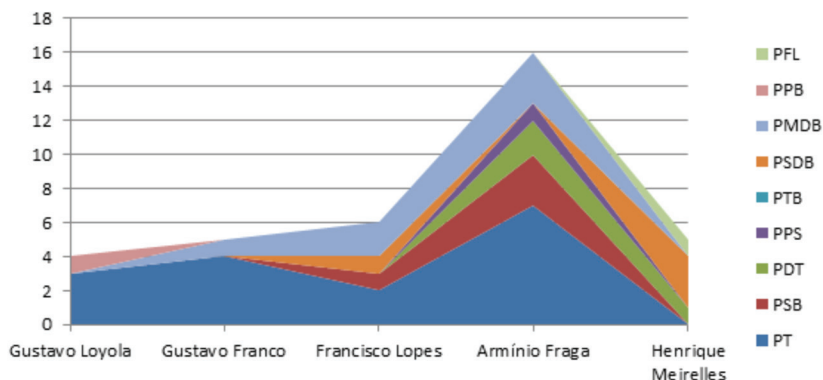
Figura 2: Evolução dos temas abordados pela Oposição nas sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Arminio Fraga e Henrique Meirelles



Fonte: Notas Taquigráficas das Sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Arminio Fraga e Henrique Meirelles (disponíveis no *website* do Senado Federal)

Também foi mapeada a evolução das Situações de Conflito nas cinco sabatinas que foram analisadas. Mais uma vez, nos deparamos com uma armadilha metodológica: apesar de parecer rica, em primeira instância, a projeção de um gráfico que demonstrasse a evolução na razão entre o número de perguntas realizadas pelos partidos em cada sabatina e o número de Situações de Conflito, essa relação seria falsa, já que nem todas as Situações de Conflito foram geradas a partir de uma pergunta ao indicado. Comentários, protestos contra a mesa e toda uma sorte de eventos similares também foram categorizados como Situação de Conflito. Assim, adotou-se aqui a opção de representar a evolução numérica das Situações de Conflito. Essas informações, lembrando, não são atestados conclusivos, e sim complementos para a análise posterior.

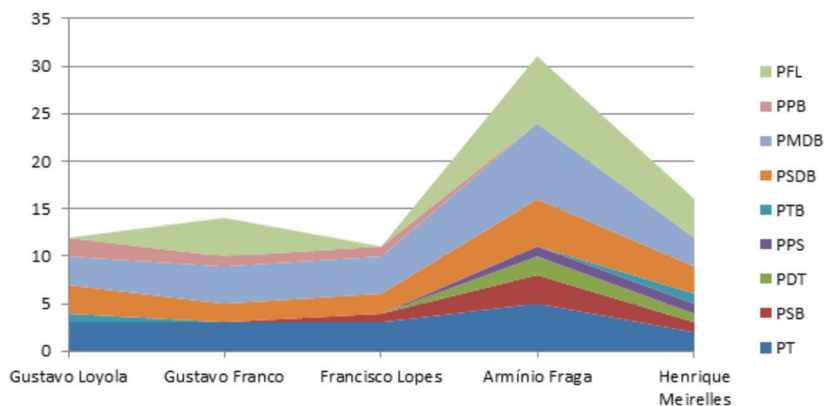
Figura 3: Evolução Situações de Conflito criadas pelos partidos nas sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles



Fonte: Notas Taquigráficas das Sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles (disponíveis no *website* do Senado Federal)

No gráfico abaixo, foi demonstrada também a evolução dos senadores que fizeram perguntas em cada sabatina. Esse dado é mais rico, em longo prazo, que o de senadores presentes, tendo em vista que a presença na CAE é definida pela divisão entre as bancadas (ou seja, proporcional aos senadores eleitos por partido) e que nem todos os que fizeram perguntas formalmente pertenciam à Comissão.

Figura 4: Evolução no número de parlamentares que fizeram perguntas, por partido, nas sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles



Fonte: Notas Taquigráficas das Sabatinas de Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Francisco Lopes, Armínio Fraga e Henrique Meirelles (disponível do *website* do Senado Federal)

Análise e Conclusão

As limitações deste trabalho impedem que acrescentemos à nossa análise um mapeamento das origens sociais, escolaridade e profissão dos senadores envolvidos na sabatina. Como dito na introdução, nos limitamos a observar as movimentações desses senadores no microcosmo da sabatina, sem avaliações sobre os caminhos prévios por eles tomados até aquele momento. Mesmo que essa neutralização do agente público estudado apresente uma lacuna metodológica, já que impede de avaliar as razões estruturais e pessoais que motivam a sua ação, ainda nos restam dois elementos importantes para ponderar sobre o problema de pesquisa: a ação e a unidade discursiva do agente político. Assim, a sabatina apresentou uma grande série de uniformidades. Uma análise condensadora das cinco sessões revela três blocos de unidade de ação e discurso político.

- UNIDADE 1: O Banco Central deve ser independente, respondendo ao Estado em demanda mínima, para evitar

contaminação política sobre a política monetária. A política monetária deve ser responsável, tendo como foco principal a contenção da inflação. Para isso, torna-se inegociável a taxa de juros alta para conter o consumo caso a inflação ameace subir. O Banco Central não deve ter uma relação antagônica com o mercado financeiro, adaptando-se às suas tendências. Não deve fazer diferenciação entre setores da economia, ou mesmo com a origem nacional dos investimentos: quanto mais internacionalizada a economia, melhor. Os presidentes e diretores do Banco Central podem ser oriundos do mercado financeiro e isso, inclusive, agrega à instituição experiência do mercado privado necessária para uma economia moderna. Essa unidade é adotada pela maioria dos parlamentares vinculados ao PSDB e do PFL, mas também por alguns do PMDB, PTB e PPB/PP.

- UNIDADE 2: O Banco Central deve primar pelo desenvolvimento da economia nacional. Logo, suas decisões estratégicas têm de ser pautadas para o crescimento específico de determinados setores econômicos. Nesse sentido, a contenção da inflação não pode interromper o crescimento da agricultura, da indústria e do comércio nacional. As críticas aos juros, então, são constantes. Não há um problema com o mercado financeiro internacional, desde que haja uma hierarquização privilegiando os interesses dos setores nacionais de produção. O mesmo para a escolha dos que administrarão a autoridade monetária: suas origens importam menos que a expressão de suas intenções para com a economia nacional. É necessário haver certo grau de autonomia da autoridade monetária, mas ela deve ser mais responsiva à política. Aqui cabem críticas à insuficiência das sabatinas. Encaixam-se aqui alguns parlamentares do PMDB, do PDT, do PSB, do PT, do PPS e do PPB.
- UNIDADE 3: O Banco Central é um balcão de negócios do mercado financeiro internacional. Ele existe para garantir o crescimento da burguesia. Sua política de juros e cambial é usada para acirrar as desigualdades sociais, mantendo pobreza

e miséria quando instaurada. Nessa visão, há a ponderação de que a política da Unidade 1 não comete apenas um erro estratégico, mas um erro ético. Assim, essa visão é extremamente crítica à presença de funcionários ou intelectuais orgânicos do sistema financeiro internacional, por ela significar, por si só, a perda da soberania popular sobre os rumos da economia. Consequentemente, essa visão tece críticas amplas à forma como o Banco Central é constituído, como uma instituição fechada, onde agentes do mercado tem mais acesso às suas ações que a população. Aqui entram, principalmente, parlamentares do PT, do PSB, do PDT e do PPS.

A Unidade 1 é, sem dúvida, o pensamento apresentado pelos sabatinados às sabatinas. É o discurso comum de todos os cinco indicados do Banco Central que analisamos aqui. As Unidades 2 e 3 são os discursos de oposição, os levantados nas Situações de Conflito. Esses não são, de forma alguma, excludentes entre si, mas não estão necessariamente vinculados. Um apontamento importante é que, dentro da nossa análise empírica, não houve nenhuma Unidade clara quanto à questão cambial.

O modelo de valorização cambial foi compartilhado, nas duas primeiras sabatinas, pelas Unidades 1 e 2, sendo criticado pela Unidade 3. Na terceira sabatina, a Unidade 1 defende a flutuação cambial, enquanto as Unidades 2 e 3 passam a criticar a falta de controle sobre o câmbio, temendo, inclusive, o *currency board* como horizonte possível. Na quarta e na quinta sabatinas acontece um fenômeno: a pauta cambial aparece em menor volume, resumindo-se a críticas da Unidade 3 à falta de controle do Brasil sobre o seu próprio câmbio.

Na primeira sabatina analisada, a de Gustavo Loyola, praticamente todos os tensionamentos surgem a partir da categoria “Relações Público-Privadas”. Os senadores do PT monopolizam essa crítica, bastante direcionada ao que categorizamos como Unidade 3. Uma figura da base aliada também tensionou o processo, Esperidião Amin (PPB-SC), com uma narrativa adequada à Unidade 2. A base aliada, em sua maioria, mantém a narrativa da Unidade 1,

embora tenha havido questionamentos sobre o desenvolvimento regional.

A avaliação hegemônica da sabatina foi a de que o Plano Real vinha sendo um sucesso absoluto e, por isso, seus marcos formais deveriam ser mantidos. A conturbada saída do antecessor, no caso BBA, e a entrada questionada de Loyola sob as alegações de concessão de informação privilegiada à MCM pautaram a sabatina: “Relações Público-Privadas” foi o tema mais abordado, quase majoritariamente pela oposição. “Regulação do Sistema Financeiro” foi um tema muito abordado, mas notoriamente por cobranças quanto às contas fantasma. Curiosamente, as intervenções, privatizações e liquidações de bancos de escopo regional (públicos ou privados) deram cabo na gestão de Loyola, algo praticamente não citado na sabatina.

Na sabatina de Gustavo Franco, houve uma inversão das temáticas abordadas. Franco era oriundo da academia, e não do mercado. Assim, as “Relações Público/Privadas” foram substituídas pela “Política Cambial”. Novamente, o padrão da sabatina anterior se repetiu nas Situações de Conflito: todos os senadores do PT presentes criaram Situações de Conflito, pautadas pela Unidade 3, e um senador da base aliada, Pedro Simon (PMDB-RS) produziu uma, pautada pela Unidade 2. Nas situações de conflito, uma grande multiplicidade de temas foi abordada, mas “Política Cambial” aparece como o aspecto mais notável. Ela seria, segundo os conflitantes, geradora de um modelo por vezes mantenedor de desigualdades, por vezes inimigo da produção nacional. É interessante notar a inversão no grau de participação dessa sabatina: enquanto a base aliada diminuiu o número de perguntas consideravelmente em relação à sabatina anterior, a oposição aumentou. A manutenção da política cambial ante a crise acabaria por derrubar Franco. A visão constituinte do que formaria a Unidade 1 quanto ao câmbio passaria a mudar.

A sabatina de Lopes foi marcada por críticas ao modelo cambial adotado até então, e representado pela figura de Gustavo Franco. Acadêmico e representante menos radical da ortodoxia econômica,

o discurso da oposição esteve muito mais centrado em ataques ao governo que em ataques à indicação de Lopes. A postura de Lopes, de assumir que a banda diagonal endógena foi (ao menos) um erro comunicacional agradou aos senadores. Ainda assim, isso não impediu as Situações de Conflito, com algumas novidades: o PMDB agora possuía dois senadores conflituosos (o já citado Simon e Roberto Requião⁹, do Paraná) e o PSDB, partido do governo, também tinha um: Jefferson Péres (PSDB-AM). Os três realizam críticas categorizáveis dentro da Unidade 2. Os dois senadores do PT agora são acompanhados por um senador do PSB na produção de Situações de Conflito, embora fique claro que a postura deste senador é identificável com a Unidade 2, enquanto os petistas seguem vinculados à Unidade 3.

A questão cambial monopolizou a sabatina mais do que em qualquer outra, tanto por parte da oposição quanto da base aliada. O interessante a se notar aqui é que as críticas quanto ao câmbio não se referem ao que Lopes afirmava que faria, mas a um estudo de intenções: hora se criticava o governo pela demora (supostamente deliberada através de motivos escusos), hora se criticava o modelo de *currency board*, que o indicado insistiu não ser o ideal. No fim, Lopes acabou saindo devido a um ataque cambial. Seria julgado criminalmente por vender dólares mais baratos a bancos que teriam sido prejudicados pela crise cambial.

A sabatina de Armínio Fraga é notável. Ao observarmos os gráficos e tabelas, é possível notar que ali se tratou de um evento em que o conflito esteve presente em altíssima quantidade. Isso se deve ao fato de a sessão concentrar dois questionamentos pontuais, duas crises: a crise da desvalorização do Real – que culminou na saída dos dois presidentes anteriores em um curto intervalo de tempo –, e a crise da indicação em si de Fraga, devido a seu papel como especulador. Esses dois eventos marcaram maior descrédito, uma

9 Em todas as suas participações, Requião demonstrou oposição às colocações feitas pelos indicados por FHC ao BC, à despeito de seu partido compor a base aliada. Um fato curioso é que o senador iniciava suas perguntas sempre citando o livro “Alice no País das Maravilhas”, de Lewis Carroll. Na passagem citada, o gato falante perguntava para Alice que caminho ela deveria seguir. Esse trecho configurava-se em seu primeiro questionamento: que caminho seguir?

fragilidade, na Unidade 1. Averiguando os gráficos, é notório que a base aliada focou na primeira situação, enquanto a oposição, na segunda.

A oposição produziu um número alto de Situações de Conflito, majoritariamente focados no tema “Relações Público/Privadas”. PPS e PDT (do agora oposicionista Jefferson Péres) se juntam a PT e PSB nessa narrativa. Os senadores usaram de termos fortes e frases de efeito, bastante vinculados à Unidade 3, para expor suas críticas. O PMDB protagonizou três Situações de Conflito, uma delas vinculada à Unidade 2 e duas delas à Unidade 3, sendo as duas últimas situações geradas antes da sabatina em si. É a primeira vez que as Situações de Conflito questionam a validade da sabatina em si, usando como argumento a questão da idoneidade do indicado. Mesmo com tanta movimentação, a gestão de Fraga foi estável. O economista se manteve no cargo até o fim do mandato do presidente que o indicou.

Uma nova virada acontece na sabatina de Meirelles, na qual os números de perguntas e Situações de Conflito caem de maneira generalizada. O debate centrou-se menos na discussão do modelo econômico ideal para o Brasil e mais na caracterização do que era apresentado. Assim, os partidos que antes formavam a oposição não transitaram para a Unidade 1, mas se reuniram em torno de um discurso de Unidade 2, caracterizando Meirelles como um candidato que expunha os elementos que formam essa Unidade. Já os partidos que antes formavam a base aliada se mantiveram na defesa das propostas da Unidade 1, e caracterizaram Meirelles dessa forma. Tal qual em Lopes, a oposição focou na presumida contradição existente no fato de o PT indicar um economista com esse perfil do que em atacar o economista indicado. Tanto pelo discurso adotado, quanto por sua atuação ao longo dos oito anos em que se manteria no cargo, Meirelles se adequou muito mais ao que foi descrito como Unidade 1. Ainda assim, conviveu com diferentes interesses ao longo de sua gestão e, mesmo enfrentando crises internas e externas, teve altíssimo grau de estabilidade e autonomia concedidas.

Cabe agora responder ao problema proposto pelo trabalho: como a atuação política dos senadores durante as sessões de sabatina dos indicados ao Banco Central nos governos FHC e Lula reflete os conflitos macroeconômicos da época? Após esse extenso processo de averiguação, podemos inferir que há uma **reflexão ampla, utilitária e contida**. Explicaremos o que isso quer dizer nos parágrafos a seguir.

É bastante razoável assumir que os elementos que compõem a Unidade 1, hegemônica em todas as sabinas, são elementos do que pode se caracterizar como neoliberalismo. Para Dardot e Larval (2016), existem quatro traços que caracterizam a racionalidade neoliberal: o de que é necessária intervenção ativa do Estado para a constituição de um modelo jurídico que permita o avanço do mercado; o de que o neoliberalismo é (mais que um sistema de trocas) um sistema de concorrência que carece de regulação constante para a manutenção dessa concorrência; o que retira todo e qualquer grau de excepcionalidade do Estado e da coisa pública, submetendo o Estado regulador ao crivo da concorrência do mercado; e, por último, o traço que amplia essa “norma concorrencial” a um patamar acima dos previamente definidos pelo Estado, regulando relações internacionais e até mesmo intrapessoais.

Esse tipo de relação é o que pode ser estabelecido como hegemônico durante o governo FHC, pautando as três Unidades, seja em forma de endosso, seja em forma de combate. No governo Lula, essa relação se manteve hegemônica, mas isso não configura, imediatamente, uma continuidade. Um dos traços de diferença, segundo Boito Jr (2005), está no maior papel dado aos setores ditos “produtivos” da economia. Esse papel não chegou a romper a hegemonia da razão neoliberal, mas trabalhou a favor dela, de forma diferente, em nova configuração. Isso explica, por exemplo, porque os parlamentares da nova base aliada aderiram à Unidade 2 e trabalharam para construir uma narrativa em que Meirelles se encaixasse nela.

Assim, nas sabinas, os conflitos foram expressos. Seguindo os pressupostos de Miliband (1982), as diferentes elites econômicas e até mesmo setores da classe trabalhadora se transformaram em

Elites Estatais, que detêm parte do poder estatal. Ao exercer essa transformação, os conflitos de classe, as disputas macroeconômicas, foram suprimidos, ampliados, transfigurados e rearranjados. Aderiram à forma própria da política (CODATO, 2011).

É a partir desse raciocínio que falamos em “reflexão ampla”: assumindo formas diversas, todos os conflitos macroeconômicos que envolvessem o Banco Central estiveram presentes nas sabatinas, conforme o grau de importância. A sabatina traduziu esses confrontos dentro da arena política, sejam eles debates sobre o câmbio, discussões sobre os limites éticos do conflito de interesses público/privado, empréstimos internacionais, privatizações, etc.

Porém, essa reflexão, essa tradução dos conflitos tem também uma função “utilitária”. A sabatina, como espaço conflituoso, também tem a capacidade de cancelar a Unidade 1, cancelar a racionalidade neoliberal hegemônica. Essa cancela parte dos valores compartilhados (MILIBAND, 1982), que cunham o confronto político no Estado capitalista moderno: participação, debate, voto.

A delegação do poder de autoridade monetária, emanado do Senado para o indicado, seria frágil sem a existência do confronto. Claro, os agentes desse confronto não estão necessariamente cientes de seu papel desempenhado, já que, sendo o confronto um dos elementos essenciais da constituição do espaço político, a não-consciência dos autores é elemento chave para decifrar esse espaço de maneira a não representar uma grande conspiração racionalizada envolvendo todos os agentes (MILIBAND, 1979).

Usando os termos do estudo de Codato e Perissinotto (2011), a dimensão estratégica da política também serve para sustentar a dimensão estrutural da política. O que difere essa conclusão de qualquer afirmação estrutural-determinista é que a forma como essa sustentação se dá ocorre de maneiras diversas. Nas sabatinas dos quatro indicados durante o governo FHC, parlamentares da base aliada produziram conflito para tensionar o governo rumo a ações identificadas na Unidade 2. Na sabatina de Meirelles, os parlamentares da nova base aliada assumiram o discurso da Unidade

2, mesmo que seu indicado estivesse vinculado à Unidade 1. Os interesses dos agentes são diversos, logo, sua atuação é diversa, mesmo que aquele espaço esteja servindo a um mesmo propósito estrutural.

Por fim, há também uma dimensão “contida” na reflexão da sabatina sobre os conflitos. Contida porque o que é debatido na sabatina não emana para a atuação do presidente do Banco Central, ou mudança da política econômica. Os mecanismos legislativos são, de fato, moeda de troca poderosa¹⁰. Mas os próprios agentes parecem ter certo nível de consciência dessa limitação.

Em praticamente todas as sessões, parlamentares da oposição reclamaram do baixo grau de impacto que a sessão teria. Antes das sessões, declarações dos líderes de bancada da base aliada sempre deram a aprovação por garantida. Ideias constantemente ventiladas nas sabatinas não são postas em prática pela administração do BC – salvo aqui a relevante exceção da quarentena, aprovada de maneira reativa à polêmica gerada pela indicação de Fraga. A chegada ao poder do grupo que sempre exigiu maior responsividade do BC para com o Congresso e a sociedade representou, inclusive, uma ampliação da autonomia de atuação do presidente do BC: Meirelles foi blindado com o *status* de ministro, inédito até então.

Concluindo, esperamos que essa pesquisa tenha contribuído para os estudos sobre as instituições políticas brasileiras e seus atores principais. Ao escolher essas sabatinas como microcosmo, pudemos observar elementos interessantes da relação entre o Estado e o mercado na democracia brasileira. Uma relação constantemente tensa e cheia de nuances por vezes ignoradas em duas frações científicas que aqui pretendemos evitar: a de neutralizar os agentes políticos e as instituições das relações socioeconômicas, a ponto de criar uma teoria utilitária do fazer político; e a de constituir

10 Um bom exemplo é a aprovação de Pêrsio Arida, que não teve sua sabatina analisada aqui por razões técnicas. Aprovado pela CAE em dezembro de 1994, teve o seu nome aprovado pelo plenário do Senado somente em janeiro de 1995. Os senadores estavam condicionando a aprovação de Arida à concessão de perdão presidencial ao senador Humberto Lucena (PMDB-PB), condenado por crime eleitoral (SENADO FEDERAL, 1995).

relações pré-determinadas estruturalmente a ponto que os detalhes da disputa política se tornem irrelevantes para a análise.

Talvez a conclusão tomada nesse último excerto tenha levado alguns leitores a acreditarem que adotamos essa segunda via, mas repetimos aqui que não. Esse estudo buscou valorizar, mais que o resultado consequencialista, os diferentes processos que encaminham esse resultado e o porquê de eles se constituírem em determinado momento. Se os diferentes caminhos do gato conduziram Alice para um só destino, importa tanto esse destino quanto os diferentes cenários que as vias cruzaram.

Referências

- ARATO, Andrew. “Representação, Soberania Popular e Accountability”. *Lua Nova*, São Paulo, 55-56, 2002.
- ARIDA defende fim dos bancos estaduais. *Folha de S.Paulo*. 14 de dezembro de 1994. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/14/brasil/12.html>>. Acesso em: 27/06/2019.
- BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: edições, 1977.
- BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines; BACKES, Guilherme da Cruz. Economistas e Política no Brasil: a participação dos economistas no poder nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 40, p. 401-432, Ijuí, 2017.
- BRAGA, Ricardo de João. *A Comissão de assuntos econômicos do Senado Federal frente à política de câmbio administrado (janeiro de 1995 a janeiro de 1999)*. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2006.
- BOITO JR, Armando. A burguesia no governo Lula. *Crítica Marxista*. Campinas, v.21, p.52-76, 2005.
- CARNEIRO, Carla B.L. *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. Mar. 2000. Disponível em: <http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc>. Acesso em: 25/10/2017.

- CODATO, Adriano. O espaço político segundo Marx. In: CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato (org). *Marxismo como Ciência Social*. Curitiba: Editora UFPR, 2011.
- CODATO, Adriano; CAVALIERI, Marco. Diretores do Banco Central do Brasil nos governos. *Newsletter*, v. 2, n. 5, 2015.
- CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas; HEINZ, Flávio. Regime político e recrutamento parlamentar: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da ditadura. *Rev. Sociol. Polit.* v.24, n.60, dez 2016.
- CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. O Estado como Instituição. In: CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato (org). *Marxismo como Ciência Social*. Curitiba: Editora UFPR, 2011.
- CROCCO, Marco; JAYME JR, F. Independência e autonomia do Banco Central: mais sobre o debate. In: PAULA, João Antônio de. *A Economia Política da Mudança: Os desafios e equívocos do início do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. *Primeiros estudos*, n. 3, p. 159-196, 2012.
- KEECH, William R. *Economic politics: The costs of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- LEMO, Leany Barreiro de Sousa. *O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.
- LOUREIRO, Maria Rita. *Os Economistas No Governo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- MALDONADO FILHO, Eduardo. Autonomia do Banco Central, desenvolvimento e democracia. In: PAULA, João Antonio de (org). *A Economia Política da Mudança: Os desafios e equívocos do início do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.
- MILIBAND, Ralph. *Marxismo e Política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

- MILIBAND, Ralph. *O Estado Na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- MINELLA, Ary. *Banqueiros: Organização e Poder Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1988.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Rev. bras. Ci. Soc.* v.28, n.81, fev 2013.
- O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. n.44, 1998.
- PINHEIRO, Marta Macedo Kerr; CALIXTO, Pedro; CAVALCANTE, Ricardo Bezerra. Análise de Conteúdo: Considerações Gerais, Relações com a Pergunta de Pesquisa, Possibilidades e Limitações do Método. *Inf. & Soc.:Est.* v.24, n.1, p. 13-18, jan./abr. 2014.
- RAPOSO, Eduardo. *Banco Central do Brasil: O Leviatã Ibérico, Uma Interpretação Do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2011.
- SENADO adia votação e FHC enfrenta primeiras crises. *Folha de S.Paulo*. 8 de janeiro de 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/08/brasil/4.html>>. Acesso em: 27/06/2019.
- SENADO aprova Meirelles para o Banco Central por 39 votos contra 12. *Folha de S.Paulo*. 18 de dezembro de 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/Brasil/ult96u43691.shtml>>. Acesso em 27/06/2019.
- SOLA, Lourdes. Governança global e Banco Central: a emergência da autoridade privada. In: SOLA, Lourdes & LOUREIRO, Maria Rita. *Democracia, Mercado e Estado: O B de Brics*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011
- SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, L. “Democratização, Estado e autoridade monetária num mundo globalizado – qual é o lugar da política democrática?”. In: Lourdes Sola; Eduardo Kugelmas e Laurence Whitehead (orgs.), *Banco Central - autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002

TAYLOR, Matthew. Desenvolvimento institucional na trilha das polícias públicas: um estudo de caso sobre o Banco Central do Brasil. In: SOLA, Lourdes; LOUREIRO, Maria Rita. *Democracia, Mercado e Estado: O B de Brics*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

WHITEHEAD, L. O delicado equilíbrio entre credibilidade financeira e responsabilização política: reestruturando a autoridade monetária em novas democracias. In: SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo, WHITEHEAD, L, *Banco central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: FGV, 2002

Resumo

Este trabalho tem como objeto as sabatinas realizadas na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal que visavam aprovar os indicados pela Presidência da República ao cargo de Presidente do Banco Central do Brasil. O recorte temporal escolhido agrega as sabatinas de Gustavo Loyola (1995), Gustavo Franco (1997), Francisco Lopes (1999), Armínio Fraga (1999) – indicados por Fernando Henrique Cardoso – e Henrique Meirelles (2002), indicados por Lula da Silva. Para o método da análise, foi escolhido a Análise de Conteúdo. Focado na atuação dos senadores durante as sessões e em como elas formavam uma relação dialógica com os confrontos existentes na economia brasileira, o problema que norteia essa pesquisa é: como a atuação dos senadores nas sabatinas reflete os conflitos macroeconômicos de suas épocas? A partir de ponderações analíticas sobre a variância de temas abordados e da produção, por parte dos senadores, de Situações de Conflito, foi possível identificar que a atuação dos senadores nas sabatinas reflete os principais debates macroeconômicos de maneira ampla, utilitária e contida.

Palavras-chave: Economia; Banco Central; Sabatinas; Senado; CAE.

Abstract

This essay is aimed at the sabatines held in the Commission of Economic Subjects of the Brazilian Federal Senate, which had as objective the approval of those indicated by the Presidency of the Republic to the position of President of the Brazilian's Central Bank. The chosen time cut adds the sabatines of Gustavo Loyola (1995), Gustavo Franco (1997),

Francisco Lopes (1999), Armínio Fraga (1999) – indicated by Fernando Henrique Cardoso – and Henrique Meirelles (2002), indicated by Lula da Silva. For the analytical method, was select the Content Analyses. Focused on the actions of the senators during and with them formed a dialogical relationship with the confrontations existing in Brazillian economy, the question that guides this research is: how the performance of the senators in the sabatines reflect the macroeconomical conflict of the time cut? Based on analytical considerations about the variance of issues addressed and the production by senators of Conflicts Situations, it was possible to identify that the performance of the senators in the sabatines reflects the main macroeconomic debates in a broad, utilitarian and contained way.

Keywords: Economy; Central Bank; Sabatines; Senate; CAE

Recebido em 22 de abril de 2019

Aprovado em 07 de agosto de 2019

